

ANALISIS KONFLIK PEMBEBASAN TANAH DAN RESOLUSINYA DI BALIK MEGA PROYEK JEMBATAN SURAMADU

A. Said Hasan Basri

Abstract

The genesis of government policy dealing with the big project of Suramadu bridge reconstruction and Madura industrialization had impacted society, especially the people of Madura who had been involved to this big project directly or indirectly. Moreover, in certain direction, the realization of this big project had provoked polemic and conflict between government as “Ratoh” (through it’s agent: PEMDA) and Scholar of Islam BASSRA as a “Guruh”, and the owner of land who are affected by that big project. This article reconstructs the event of land liberation conflict by trying to analyze the conflict dynamics perspective (social identity, culture, prejudice, equity, connection) and conflict escalation. Beside that, this article also analyzes the Scholar of Islam strategy in the making of resolution of the land affairs conflict to the society in the surrounding of Suramadu bridge reconstruction.

Key words: *Land Liberation, Conflict and Resolution*

A. Pendahuluan

Jembatan Suramadu sebagai bagian pengembangan daerah metropolitan Surabaya yang dikenal dengan “Gerbang Kertosusilo” (Gresik, Bangkalan, Mojokerto, Sidoarjo, dan Lamongan), telah resmi dibuka untuk masyarakat umum mulai tanggal 10 Juni 2009. Sampai saat ini jembatan tersebut telah dapat dimanfaatkan oleh seluruh warga masyarakat yang ingin menyeberang melalui jembatan tersebut. Kondisi tersebut tentu menggembirakan semua pihak. Tetapi, hal yang menjadi ganjalan sebenarnya adalah fenomena dibalik proses pembangunan mega proyek jembatan Suramadu tersebut, karena membutuhkan waktu yang sangat lama dalam pembangunannya, yakni sejak dikeluarkannya

Kepres no 55 tahun 1990¹ sampai peresmian pada Tanggal 10 Juni 2009 membutuhkan waktu sekitar 19 tahun untuk menyelesaikan mega proyek tersebut.

Pada akhir tahun 1991, masyarakat Madura dikejutkan oleh berita gembira. Saat itu isu-isu tentang akan dibangunnya jembatan Surabaya – Madura menjadi *headline* di berbagai media massa. Isu tersebut ternyata bukan hanya isapan jempol belaka. Pemerintah Indonesia melalui Kepres no 55 tahun 1990, Tanggal 14 Desember 1990 memutuskan untuk membangun jembatan Suramadu.²

Awalnya, masyarakat Madura mengira pembangunan jembatan Suramadu semata-mata untuk tujuan memperlancar arus transportasi. Namun melalui Keppres RI No. 55/1990 tersebut, pemerintah menetapkan bahwa pembangunan jembatan Suramadu menjadi satu paket dengan industrialisasi Madura. Termasuk dalam upaya pengembangan daerah metropolitan Surabaya yang dikenal dengan “Gerbang Kertosusilo” (Gresik, Bangkalan, Mojokerto, Sidoarjo, dan Lamongan).³

Rencana pembangunan jembatan Suramadu ini menurut Muthmainnah⁴ pada awalnya diperkirakan menelan biaya 500 milyar, dengan perincian 80 % (delapan puluh prosen) dana diperoleh dari bantuan investor Jepang OECF (*Overseas Economic Cooperation Fund*). Hasil kesepakatan kerjasama penandatanganan *memorandum of Understanding (MOU) on Surabaya – Madura Bridge Counstruction and Regional Development Project* di forum JIF (*Japan Indonesia Science and Technology Forum*). Sedangkan sisanya sejumlah 20 % (dua puluh prosen) akan ditanggung bersama konsorsium Indonesia yang enam di antaranya adalah BUMN di bawah BPIS (Badan Pengelola Industri Strategis).

Struktur pelaksana proyek ini terdiri dari tim pengarah diketuai Menristek B.J. Habibie bertanggung jawab kepada Presiden. Kemudian Basofi Sudirman sebagai Gubernur Jawa Timur waktu itu ditetapkan sebagai ketua konsorsium jembatan Suramadu dan PT. DMP sebagai anggota.⁵ Adapun luas tanah yang dibutuhkan untuk pembangunan jembatan Suramadu tersebut adalah 16.000 ha, dengan perincian 1000 ha di tepi Surabaya desa Tambak Wedi, dan 15.000 ha berada di sisi Madura. Pembebasannya direncanakan dalam tiga tahap selama 40 tahun. Pada tahap ke I akan dibebaskan 3.000 ha, tahap II, 4.000 ha dan tahap III

¹ Muthmainnah., *Jembatan Suramadu: Respon Ulama Terhadap Industrialisasi.*, (Yogyakarta: LKPSM. 1998), hlm. 55.

² *Ibid.*, hlm. 2.

³ Jawa Pos., *SK Dibuat Suharto, Pembangunan Dimulai Megawati*, Jawa Pos, 21 Agustus 2003, hlm. 10.-?

⁴ Muthmainnah., *Jembatan Suramadu*, hlm. 54.

⁵ Jawa Pos., *SK Dibuat Suharto*, hlm. 10.

berjumlah 8.000 ha.⁶

Lahirnya kebijakan pembangunan jembatan Suramadu tersebut, telah menimbulkan polemik yang menjurus ke arah konflik vertikal antara pemerintah dan ulama BASSRA (yang mewakili masyarakat secara umum), pemilik tanah dan PEMDA sebagai agen pemerintah. Polemik tersebut menurut Muthmainnah⁷ mencakup: Pertama, polemik tentang dijadikannya pembangunan jembatan Suramadu sebagai satu paket dengan industrialisasi Madura. Kedua, polemik seputar konsep industri. Ketiga, polemik tentang pengadaan tanah untuk pembangunan jembatan Suramadu. Polemik ini berlangsung lama antara pemerintah dan masyarakat Madura, khususnya ulama BASSRA (Badan Silaturahmi Ulama Pesantren Madura). Pada awalnya BASSRA terbentuk sebagai wadah untuk memperkuat persatuan antar ulama pesantren se-Madura guna meningkatkan kualitas pesantren. Tetapi, pada akhirnya lembaga ini menjadi media yang efektif untuk bermusyawarah tentang masa depan Madura.⁸ Setelah melalui serangkaian musyawarah ulama BASSRA menyampaikan pernyataan sikap. Pertama posisi masyarakat Madura dalam pengembangan Madura ini belum jelas, dan siapa yang akan menikmati hasilnya, karena masyarakat Madura kualitas SDM-nya (Sumber Daya Manusia) termasuk rendah. Kedua, SDM (Sumber Daya Manusia) Madura belum disiapkan pemerintah untuk berpartisipasi aktif dalam mega proyek ini. Ketiga ulama BASSRA khawatir industri itu akan membawa dampak buruk bagi perkembangan moral masyarakat.⁹

Guna memperoleh kejelasan tentang tiga hal tersebut, ulama BASSRA mengadakan beberapa kegiatan ilmiah, diskusi dengan para pakar, kunjungan ke daerah-daerah industri seperti Rungkut, Cilegon, Batam, dan IPTN. Dari beberapa kegiatan tersebut, ulama BASSRA kemudian menyampaikan 9 (sembilan) pokok pikiran kepada Menristek B.J. Habibie pada Tanggal 18 Agustus 1994 yang tembusannya ditujukan ke berbagai instansi pemerintah yang terkait. Kesembilan pokok pikiran tersebut berisi pernyataan ulama BASSRA, bahwa tidak menolak proyek pembangunan jembatan Suramadu menjadi satu paket dengan industrialisasi tetapi dengan syarat pembangunan Madura benar-benar sesuai dengan azas pembangunan nasional yang tertuang dalam GBHN 1993 yang berazaskan keimanan dan ketaqwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa guna mencapai kesejahteraan lahir dan bathin dari dunia sampai akhirat, mempersiapkan SDM (Sumber Daya Manusia) dahulu sebelum industrialisasi direalisasikan, serta memilih industri yang padat karya dan islami agar sesuai dengan SDM (Sumber Daya Manusia) yang

⁶ Muthmainnah., *Jembatan Suramadu*, hlm. 91.

⁷ *Ibid.*, hlm. 72-91.

⁸ *Ibid.*, hlm. 118.

⁹ *Ibid.*, hlm. 118-120.

ada di Madura dan ramah lingkungan. Kemudian, di setiap areal industri harus dibangun masjid, agar tidak muncul berbagai tempat hiburan seperti diskotik dan pelacuran seperti di Batam.¹⁰

Sangat disayangkan, kesembilan pokok pikiran tersebut dianggap sebagai penolakan,¹¹ sehingga pemerintah akan memindahkan lokasi industrialisasi tersebut ke daerah lain. Hal ini dikatakan B.J. Habibie dengan meninjau daerah Lamongan, Pasuruan dan Probolinggo. Reaksi pemerintah ini terlihat bahwa konflik antara pemerintah dan ulama BASSRA dipengaruhi oleh perbedaan pandangan antara pemerintah sebagai "ratoh" dan ulama BASSRA sebagai "guruh". Perbedaan tersebut semakin menjauhkan jarak sosial antara "ratoh" dan "guruh". Padahal menurut Brown¹², semakin terbuka bentuk tingkah laku pembeda antara dua kelompok, maka semakin besar kemungkinan memunculkan prasangka (*prejudice*) di antara kedua kelompok tersebut. Konflik tentang kesepakatan mega proyek antar keduanya tidak mencapai kata sepakat. Bahkan, pemerintah pada Tanggal 14 Maret 1995 telah menetapkan bahwa pembangunan jembatan Suramadu dan industrialisasi Madura akan dimulai Agustus 1995. Kemudian membentuk Badan Koordinasi Pembangunan Jembatan dan Pengembangan Kawasan (BKPJPK) Madura.¹³

Benih-benih konflik yang muncul antar pemerintah dan ulama BASSRA telah mewarnai proses persiapan mega proyek ini. Sedangkan pada tahap pelaksanaan, konflik tersebut semakin intensif karena berhadapan dengan pembebasan tanah, sehingga muncul relasi-relasi kepentingan. Akibatnya, nilai-nilai atau makna tanah bagi masyarakat Madura tergores oleh relasi kepentingan yang bersifat konvensional. Sehingga muncul konflik antara pemilik tanah dengan PEMDA dan PT. DMP sebagai mitra PEMDA.

Adapun pelaku yang ikut berperan dalam konflik pertanahan ini adalah pemerintah yang diwakili oleh PEMDA tingkat II Kabupaten Bangkalan dan PEMDA tingkat I Jawa Timur, pihak swasta diwakili oleh PT. DMP sebagai perusahaan yang bertugas untuk membebaskan tanah milik masyarakat. Masing-masing pihak mempunyai posisi tawar-menawar yang berbeda karena perbedaan dalam akses SDA (Sumber Daya Alam) berupa tanah yang terbatas. Adapun ulama BASSRA pada akhirnya akan tampil sebagai mediator untuk menengahi konflik pertanahan ini.

¹⁰ *Ibid.*, hlm., 121-122.

¹¹ *Ibid.*, hlm., 132.

¹² Brown, R., *Prejudice: Its Social Psychology*, (USA: Blackwell, 1995), hlm. 38.

¹³ Muthmainnah, *Jembatan Suramadu*, hlm. 79.

B. Latar Belakang Konflik Pembebasan Tanah Pembangunan Jembatan Suramadu

Tanah bagi orang Madura merupakan sesuatu yang sangat bernilai dalam kehidupannya, menurut Subaharianto dkk¹⁴ di samping memiliki arti ekonomis, juga memiliki arti kultural sebagai tempat untuk melestarikan dan mengembangkan sistem sosial-budaya masyarakat. Bahkan, bagi masyarakat Madura tanah juga menjadi bagian dari harga diri dan terkait dengan kosmologi. Subaharianto dkk¹⁵ menyatakan bahwa tanah juga mempunyai daya pengikat hubungan keluarga yang kuat, maka ada pantangan bagi masyarakat Madura untuk menjual tanah dengan dibumbui mitos-mitos yang berupa resiko yang dapat berakibat fatal bagi yang melanggarnya. Kecuali jika tanah tersebut dijual ke kerabatnya.

Masyarakat Madura juga percaya bahwa tanah mempunyai ikatan dengan roh nenek moyang (leluhur) dan lebih dari itu, tanah merupakan bagian dari kekuasaannya. Menurut Subaharianto dkk,¹⁶ hal ini dapat dilihat dari kebiasaan orang Madura mengubur jenazah. Setiap keluarga luas (*extended family*) pada umumnya memiliki kuburan sendiri. Umumnya terletak di bagian timur tanah pekarangannya. Karena hubungan tanah dengan roh yang erat ini, masyarakat Madura menganggap jika menjual tanah sama dengan menjual leluhurnya. Oleh sebab itu, pantang bagi masyarakat Madura untuk menjual tanahnya kepada orang luar (bukan saudara). Selain karena malu pada tetangga, juga takut terhadap “*tola*” (sial).

Proses pembebasan tanah pada tahap I pembangunan jembatan Suramadu menurut Muthmainnah¹⁷ telah dilakukan PT. DMP seluas 3 ha, milik 30 orang warga di Desa Sekar Bungoh karena terpilih sebagai lokasi tiang pancang kaki jembatan. Dibebaskan dengan harga Rp7.000/m² jauh di bawah permintaan warga sebesar Rp 90.000 - 100.000/m². Bahkan di daerah lain di Kecamatan Labang yang rencananya dijadikan lahan industri, pembebasan tanahnya hanya dihargai antara Rp 3.000 - Rp 4.000/m² padahal investor Jepang akan membeli tanah tersebut seharga Rp 120.000/m².

Berkaca dari desa tetangga yang dibebaskan secara sepihak dengan harga yang sangat rendah oleh PT. DMP sebagai mitra PEMDA, warga Desa Pangpong menolak dibebaskan tanahnya kecuali jika PEMDA mau membayar di atas Rp 25.000/m². Pemda dan PT. DMP terus mengadakan pendekatan untuk dapat membebaskan tanah masyarakat, karena desa

¹⁴ Subaharianto, A. dkk., *Tantangan Industrialisasi: Madura: Membentur Kultur, Menjunjung Leluhur*, (Malang: Bayumedia Publishing. 2004), hlm. 70.

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 72.

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 72.

¹⁷ Muthmainnah, *Jembatan Suramadu*, hlm. 133-134.

ini akan dijadikan awal jalan tol terusan jembatan, tetapi tetap menemui jalan buntu, kecuali ada 8 (delapan) orang warga yang berhasil dibujuk. Apalagi dipinggir desa ini ada makam keramat yang dihormati warga ikut menjadi jalur jalan tol.¹⁸

Terkait peristiwa ketidakadilan pembebasan tanah yang banyak merugikan rakyat tersebut, ulama BASSRA mengingatkan agar peristiwa yang sama tidak terulang lagi. Ulama BASSRA berharap proses pembebasan tanah, baik untuk jembatan Suramadu maupun kawasan industri, dilakukan secara terbuka dan langsung kepada rakyat serta tidak merugikan rakyat.¹⁹ Apalagi warga Sekar Bungoh yang terkena pembebasan tanah tahap pertama, mengalami kesulitan mencari lahan pengganti, karena harganya sangat mahal tidak sebanding dengan ganti rugi dari PEMDA.

Selain itu, ulama BASSRA prihatin dan khawatir peristiwa pembebasan tanah untuk waduk di Nipah Sampang Madura yang memakan korban nyawa akan terulang. Karena dikhawatirkan warga akan melakukan protes, baik secara sembunyi maupun terang-terangan dan puncaknya masyarakat akan marah dengan memilih mempertahankan tanahnya sampai titik darah penghabisan, mengingat tindakan PEMDA yang tidak menghargai tanahnya tersebut. Apalagi latar belakang budaya mendorong keterikatan masyarakat dengan tanahnya.²⁰ Menurut Muthmainnah,²¹ hal inilah yang dikawatirkan ulama BASSRA, apalagi tanda-tanda ke arah itu sudah tampak, berupa pelemparan batu yang dilakukan warga terhadap petugas.

C. Dinamika Konflik Pembebasan Tanah Pembangunan Jembatan Suramadu

Dalam rangka pemahaman terhadap suatu permasalahan seperti konflik pembebasan tanah ini, maka perlu diulas berbagai hal terkait dengan dinamika permasalahan yang terjadi terkait dengan konflik, seperti faktor-faktor penyebab yang menjadi sumber masalah atau konflik, eskalasi konflik dan peta konflik yang terjadi.

1. Sumber-sumber penyebab terjadinya konflik pembebasan tanah pembangunan jembatan Suramadu

Bentuk konflik pertanahan pembangunan jembatan Suramadu ini berupa penolakan terhadap sistem ganti rugi tanah. Pemilik tanah bukannya menolak pembebasan tanah, tetapi mereka bersedia asalkan pembebasan tanah tersebut dapat mensejahterakan kehidupannya, setidaknya sama dengan sebelum melepaskan tanahnya. Beberapa

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 166.

¹⁹ Subaharianto, A. dkk., *Tantangan Industrialisasi: Madura*, hlm. 118.

²⁰ *Ibid.*, hlm. 119.

²¹ Muthmainnah., *Jembatan Suramadu*, hlm. 157.

penyebab konflik pembebasan tanah adalah sebagai berikut; ganti rugi yang tidak memadai, proses pembebasan tanah yang tidak demokratis dan cenderung manipulatif, penolakan pemilik tanah untuk menyerahkan tanahnya, penggunaan unsur kekerasan dalam proses pembebasan tanah serta ketidakpastian hidup masyarakat pasca penggusuran.

Sumber penyebab utama yang memicu konflik pertanahan dari segi teori penyebab konflik dapat menggunakan pendekatan *equity* di mana sumber penyebab konflik adalah ketidakadilan akibat ganti rugi yang tidak sesuai dengan keinginan warga. Menurut Fisher dkk,²² dikatakan dalam teori transformasi konflik, di mana konflik terjadi karena masalah-masalah ketidaksetaraan dan ketidakadilan yang muncul sebagai masalah-masalah ekonomi, politik dan budaya.

Konflik pertanahan di mega proyek ini jika dilihat dari sumber penyebabnya adalah ketidakadilan distribusi, Faturochman²³ menyatakan bahwa ketidakadilan distribusi berkaitan dengan proporsional, pemerataan, kebutuhan, permintaan dan penawaran di pasar, mengutamakan dan menguntungkan orang lain, serta kepentingan pribadi dan kelompok. Jelas sekali kalau harga yang ditawarkan PEMDA tersebut jauh lebih rendah dari permintaan warga. Tetapi sumber ketidakadilan lainnya berkaitan dengan cara-cara yang ditempuh oleh PEMDA dan PT. DMP dalam proses pembebasan tanah. Cara-cara tersebut tidak menghargai hak-hak warga, dengan bertindak seenaknya tanpa memperdulikan norma, hal inilah yang dikatakan Faturochman²⁴ sebagai ketidakadilan interpersonal. Di sisi lain juga terjadi ketidakadilan prosedural, dimana kebijakan itu sendiri lebih ditujukan untuk kepentingan elit politik dan investor, tanpa memikirkan kepentingan rakyat kecil.²⁵

Sumber penyebab utama konflik pertanahan ini adalah ketidakadilan. Apabila ditelaah dari latar belakang sejarah dan perkembangannya sampai saat ini, menurut Kuntowijoyo,²⁶ pulau Jawa dan Madura tidak dapat dipisahkan. Berabad-abad mulai masa Majapahit, sepanjang jaman kolonial, Orde Lama dan Orde Baru, Madura selalu terkecualikan dari pertumbuhan di Pulau Jawa. Padahal sejak zaman kolonial selalu menyebut *Jawa en Madura* sebagai kesatuan wilayah, akan tetapi konsentrasi pembangunan adalah di Jawa, dengan mengecualikan Madura. Latar belakang sejarah ini dapat juga menjadi suatu alasan munculnya prasangka terhadap pemerintah bahwa Madura dari dahulu memang dianaktirikan.

²² Fisher, S. dkk., *Mengelola Konflik, Keterampilan dan Strategi Untuk Bertindak.*, (Terjemahan. Jakarta: SMK Grafika Desa Putra, 2001), hlm. 43.

²³ Faturochman., *Keadilan Perspektif Psikologi.*, (Yogyakarta: Kerjasama Unit Penerbitan Fakultas Psikologi UGM dengan Pustaka Pelajar. 2002), hlm. 24.

²⁴ *Ibid.*, hlm. 22.

²⁵ *Ibid.*, hlm. 22.

²⁶ Muthmainnah, *Jembatan Suramadu*, hlm. viii.

Kondisi ini juga dapat dikatakan sebagai penanaman pemerintah sejak dahulu yang telah mengkategorisasikan antara pulau Jawa dengan Madura, antara masyarakat dengan pemerintah sebagai “ratoh” dalam jarak sosial yang berbeda. Seperti yang diungkapkan oleh Tajfel²⁷ bahwa proses kognisi yang menyertai pengkondisian atau pengkategorisasian dinamakan dengan *Stereotype*. Dalam konteks inilah identitas sosial terbangun. Premis utama dari proses identitas sosial adalah munculnya perbedaan *ingroup-outgroup* selama proses kategorisasi berlangsung²⁸, yaitu antara masyarakat dengan pemerintah. Pemerintah kolonial Belanda, Orde Lama bahkan nyaris Orde Baru telah mengabaikan Madura dengan tidak adanya perbaikan dalam bidang sosial budaya dan pembangunan ekonomi.

Di satu sisi, *stereotype* yang melekat pada masyarakat Madura ikut juga mempengaruhi elemen pemerintah yang memandang bahwa masyarakat Madura sebagai masyarakat yang bodoh, miskin, kasar, keras, bahkan tidak segan-segan membunuh.²⁹ *Stereotype* tersebut telah memperlebar jarak antara agen pemerintah seperti DPRD, PEMDA, dan administratif lainnya dengan masyarakat Madura. Di sisi lain, muncul prasangka masyarakat terhadap pemerintah secara khusus kalau Madura memang dianaktirikan, karena terdapat jarak persepsi (*self-perception*) antara pemerintah dan rakyat maka interaksi tersebut menjadi bias (*meta contrast*).³⁰ Bias *ingroup* dalam kelompok *superior* (pemerintah) lebih menonjol dibandingkan dengan kelompok minoritas (rakyat) yang cenderung bias *outgroup*.³¹ Apalagi adanya aib nasional bahwa tidak ada pahlawan nasional dan perintis kemerdekaan yang berasal dari Madura, padahal tokoh-tokoh tersebut ada.³²

Jarak sosial lainnya yang ikut memperlebar interaksi yang harmonis antara pemerintah dan agen-agensinya dengan masyarakat Madura menurut De Jonge,³³ karena adanya struktur sosial masyarakat yang terkenal dengan “*bappa, babbu, guruh, ratoh*” (bapak, ibu, guru/kiyai/ulama, pemerintah) struktur sosial yang telah mendarah daging ini telah menjadikan kiyai atau ulama sebagai pemimpin informal, yang statusnya lebih dihormati, ditaati fatwa-fatwanya daripada pemerintah yang urutannya paling belakang.

²⁷ Tajfel, H., Experiments in Intergroup Discrimination, *Scientific American*, vol. 223 no.5 (USA: 1978), hlm. 98.

²⁸ Brewer, M B., dan Norman, M., *Intergroup Relation*. (Buckingham: Open University. 1996)., hlm. 43.

²⁹ De Jonge, H., *Madura dalam Empat Zaman: Pedagang,Perkembangan Ekonomi, dan Islam*. (Jakarta: Gramedia, 1989), hlm. 221.

³⁰ Oakes, P.J., S dkk., *Stereotyping and Social Reality*, (USA: Balckwell, 1994), hlm. 46.

³¹ Brown, R., *Prejudice: Its Social*, hlm. 44.

³² Muthmainnah, *Jembatan Suramadu*, hlm. viii.

³³ De Jonge, H., *Madura dalam*, hlm. 235.

Kondisi tersebut di atas merupakan benih-benih ketidakharmonisan interaksi antara masyarakat Madura dengan pemerintah melalui agen-agensya di daerah. Sehingga ketidakharmonisan tersebut telah menambah modal bagi terjadinya konflik. Seperti konflik pertanahan di desa Masaran tersebut, sulit diadakan negosiasi yang dapat memuaskan semua pihak, atau *win-win solution*, karena jarak sosial masyarakat yang jauh. Sedangkan struktur sosial yang paling dekat dengan masyarakat adalah kiyai, yang pada kasus ini nantinya akan muncul sebagai mediator guna menjembatani konflik antar pemilik tanah dengan PEMDA.

2. Eskalasi konflik pembebasan tanah pembangunan jembatan Suramadu

Jika dilihat dari sudut teori, eskalasi konflik pertanahan pembangunan jembatan Suramadu ini dapat dijelaskan dengan teori model eskalasi *agresor-defender*. Menurut Pruitt dan Rubin,³⁴ salah satu pihak, sang *agresor* dianggap memiliki suatu tujuan atau sejumlah tujuan yang mengakibatkannya terlibat di dalam konflik bersama pihak lainnya, yaitu sang *defender* (pihak bertahan). Perlu dijelaskan bahwa pihak *agresor* adalah PEMDA TK I melalui PT. DMP dan pihak *defender* adalah pemilik tanah. Menurut laporan penelitian Muthmainnah,³⁵ bahwa tindakan ofensif yang dilakukan PT. DMP sebagai kepanjangan tangan PEMDA, berupa janji-janji, ancaman dan pemaksaan dengan mengukur tanah tanpa persetujuan. Meskipun, pada waktu realisasi program pembebasan tanah ini sudah sering diadakan musyawarah di balai desa tentang kesepakatan ganti rugi. Tetapi, masyarakat tetap tidak dapat menerima besarnya ganti rugi yang ditawarkan pemerintah. Buntutnya reaksi masyarakat berupa pelemparan batu terhadap para petugas.

Kondisi ini dapat dijelaskan melalui berbagai transformasi yang terjadi selama eskalasi konflik.³⁶ *Agresor* biasanya mulai dengan taktik-taktik *contentious* yang ringan seperti janji akan dipekerjakan dalam mega proyek tersebut. Tetapi apabila tidak berhasil, akan pindah ke taktik-taktik yang lebih berat seperti ancaman dan kekerasan. Ini akan terus berlanjut sampai tujuannya tercapai atau sampai titik di mana ongkos yang diantisipasi (bila eskalasi terus berlanjut) diperkirakan melampaui nilai-nilai pencapaian tujuannya. Sedangkan *defender* hanya semata-mata bereaksi, dan akan semakin meningkatkan reaksinya sebagai respon terhadap eskalasi *agresor* terhadapnya. Eskalasi akan terus berlanjut sampai sang *agresor* menang atau menghentikan upayanya.³⁷

³⁴ Pruitt, D. G., dan Rubin, J. Z., *Teori Konflik Sosial*. (Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2004), hlm. 200-201.

³⁵ Muthmainnah, *Jembatan Suramadu*, hlm. 133.

³⁶ Pruitt, D. G. dan Rubin, J. Z. *Teori Konflik*, hlm. 201-202.

³⁷ *Ibid.*, hlm. 200-202

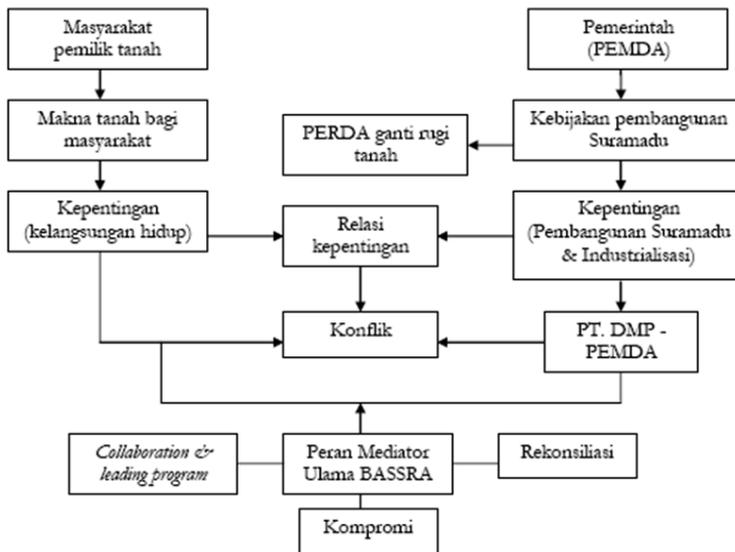
3. Peta Konflik Pembebasan Tanah Pembangunan Jembatan Suramadu

Kajian konflik merupakan bagian dari proses sosial yaitu cara-cara berhubungan yang dapat diamati jika perorangan atau kelompok manusia saling bertemu, obyek pengamatannya adalah peristiwa sosial yang di dalamnya terdapat perubahan sosial dan pembangunan dua sisi yang berada dalam satu bingkai yang sama. Kemudian kata "pembangunan" berkembang menjadi suatu pendekatan, ideologi, dan paradigma dalam perubahan sosial.³⁸

Mengingat begitu luas dan kompleksnya medan konflik, sehingga untuk menganalisis konflik secara sistematis, perlu adanya pemetaan konflik. Pemetaan konflik merupakan metode menghadirkan analisa terstruktur terhadap konflik tertentu pada waktu tertentu pula. Untuk memberikan gambaran konflik yang sedang diamati. Wehr dalam Miall dkk mengatakan bahwa pemetaan konflik merupakan langkah awal dalam mengelola sebuah konflik.³⁹ Tindakan ini memberikan pemahaman pada pihak yang ikut campur tangan dan yang berkonflik tentang asal-usul, sifat, dinamika, dan kemungkinan penyelesaian konflik.

Gambar 1:

Peta konflik pembebasan tanah ditinjau dari relasi kepentingan



³⁸ Fakhri, M., *Sesat Pikir, Teori Pembangunan dan Globalisasi*. (Yogyakarta: Insist Press. 2001), hlm. 32

³⁹ Miall, H. Dkk., *Resolusi Damai Konflik Kontemporer, Menyelesaikan, Mencegah, Mengelola, dan Mengubah Konflik Bersumber Politik, Sosial, Agama, dan Ras.*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada. 2001), hlm. 56.

D. Resolusi Konflik Pembebasan Tanah Pembangunan Jembatan Suramadu

Resolusi konflik adalah istilah komprehensif yang mengimplikasikan bahwa sumber konflik yang dalam dan berakar akan diperhatikan dan diselesaikan, hal ini mengimplikasikan bahwa perilakunya tidak lagi penuh dengan kekerasan, sikapnya tidak lagi membahayakan, dan struktur konfliknya telah diubah.⁴⁰

Konflik pertanahan pembangunan jembatan Suramadu ini telah memberi peluang kepada ulama BASSRA untuk memberikan resolusi konflik sebagai mediator dengan mempertahankan dinamika (mendukung program pembangunan) dengan beberapa syarat, dan mempertahankan stabilitas (membela masyarakat Madura) agar tidak menjadi korban pembangunan di daerahnya sendiri. Adapun bentuk strategi yang digunakan ulama BASRA adalah berupa *social movement* menuju ke arah demokrasi yang berkaitan dengan perubahan menuju suatu arah yang dianggap ideal oleh ulama BASSRA sebagai penggerakannya. Adapun penjelasan dinamika resolusi konflik tersebut dapat dijelaskan dengan pendekatan teori Simon Fisher bahwa konflik berubah setiap saat, melalui berbagai tahap aktivitas, intensitas, ketegangan, dan kekerasan yang ada.⁴¹ Tahap-tahap tersebut tergolong dalam tahap pra kondisi dan tahap kondisi.

Tahap kondisi sifatnya dialektif, disebut juga sebagai tahap rekonsiliasi, yaitu sebuah komunikasi aktif dengan sebuah tujuan yang jelas untuk mencapai kompromi atau sepakat, yang meliputi proses membuat dua hal menjadi cocok atau sesuai, di mana dua hal tersebut nampaknya berbeda.⁴² Dalam fase ini dirumuskan ideologi gerakan-gerakan yang menjadi upaya ke arah perubahan itu sendiri. Pada tahap ini dimulai dengan menciptakan ketenangan, normalisasi kehidupan masyarakat, mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah daerah dan kerjasama positif antar ulama dan umara.

Tahap kondisi atau pelestarian hasil capaian yang memuat eliminasi bagian dari gerakan yang berpotensi mengurangi makna capaian gerakan. Ulama tidak membuat akar baru tetapi melanjutkan cabang yang ada disesuaikan dengan budaya santri yang dianut masyarakat. Di mana *political opportunity* ulama BASSRA sebagai *moral force* (membina, melindungi, dan memimpin masyarakat) harus diintegrasikan ke suatu titik pandangan yang sama yaitu mensukseskan pembangunan jembatan Suramadu *melalui collaborative and leading problem*, melalui pengajian-pengajian rutin sebagai medianya.⁴³

⁴⁰ *Ibid.*, hlm. 79.

⁴¹ Fisher, S., *Mengelola Konflik*, hlm 95.

⁴² Paul, P., *Cambridge International of English*, (Cambridge: CUP. 1995)., hlm. 77.

⁴³ Tarrow, S., *Power in Movement Social Movements Collective Action and Politics*.

Strategi alternatif kedua yang dapat digunakan ulama BASSRA sebagai mediator adalah mengusulkan kompromi antar kedua belah pihak agar konflik tidak berkembang. Kompromi merupakan kemauan untuk berbagi sumber-sumber yang terbatas atau tersedia di antara pihak-pihak yang terlibat.⁴⁴ Ulama BASSRA dapat mengambil posisi tengah antara dimensi yang menyerang dan kerjasama mencari titik temu, yang dilengkapi dengan keahlian memberi motivasi dalam negosiasi dan *bergainning* (tawar menawar harga tanah), yang tujuannya berupa *win-win solution* bagi kedua belah pihak yang berkonflik.

E. Penutup

Konflik pembebasan tanah terkait dengan mega proyek pembangunan jembatan Suramadu saat ini memang relatif sudah terselesaikan, hal ini karena jembatan Suramadu tersebut telah selesai dibangun dan berdiri kokoh menjadi simbol kebanggaan masyarakat Jawa Timur. Walaupun, proses pembangunan jembatan tersebut, sempat terhenti akibat polemik antar pemerintah dan masyarakat Madura. Bahkan pembangunannya yang telah dicanangkan sejak tahun 1990 yang lalu juga sempat terhenti karena dihempas moneter dan berganti generasi dan era.

Setelah lebih dari satu dasawarsa kemudian pembangunan jembatan Suramadu tersebut selesai. Walaupun pembangunan jembatan tersebut dapat dikatakan berbeda dari rencana semula, baik dari segi konsep maupun pendukung biaya. Kalau dahulu pembangunan jembatan merupakan satu kesatuan dengan industrialisasi Madura, maka sekarang industrialisasi adalah bagian lain dari rencana pembangunan jembatan. Mega proyek tersebut sepenuhnya ditangani pemerintah pusat melalui Departemen Pemukiman dan Prasarana Wilayah.⁴⁵

Saat ini sudah hampir empat tahun lebih sejak diresmikan penggunaannya oleh Presiden Susilo Bambang Yudoyono pada Tanggal 10 Juni 2009. Jembatan Suramadu yang sarat konflik tersebut akhirnya selesai dibangun dan sudah dapat dinikmati oleh seluruh masyarakat Madura khususnya, serta warga Indonesia pada umumnya. Jembatan yang memiliki panjang total 20,9 KM, dengan segmen yang memenuhi persyaratan dan spesifikasi teknis jalan tol sepanjang 5,925 km, yaitu jalan akses di sisi Surabaya 0,3 km (Km 0+000 s/d km 0+300), Jembatan Suramadu 5,4 km dan jalan akses di sisi Madura 0,225 km (km 0+000 s/d 0+225). Biaya total yang dihabiskan mencapai kurang lebih 4,5 triliun.⁴⁶

Konflik pembebasan tanah yang mewarnai proses pembangunan jembatan Suramadu tersebut akhirnya dapat terselesaikan juga. Hal ini

(Cambridge: University Press. 1994)., hlm. 134.

⁴⁴ Hendricks, W., *How to Manage Conflict*. (Jakarta: Bumi Aksara. 2001), hlm. 74.

⁴⁵ Jawa Pos., *Pembangunan Suramadu Langsung Start*, 20 Agustus 2003), hlm. 7.

⁴⁶ Awal pengoperasian Suramadu Gratis. www.suramadu.com, diakses 15 May 2009.

A. Said Hasan Basri, *Analisis Konflik Pembebasan Tanah....*

tidak lepas dari peran ulama BASSRA yang bertindak sebagai mediator antara berbagai pihak yang berkonflik. Selayaknya lah, kalau setiap konflik yang terjadi itu dapat dicari solusinya dengan jalur mediasi, karena sebenarnya mediasi tersebut merupakan langkah komunikasi serta musyawarah untuk mencapai mufakat, agar masing-masing pihak dapat menerima kondisi masing-masing.

Demikian akhir kajian analisis konflik dan resolusinya pada pembangunan jembatan Suramadu ini. Hasil analisis ini harapannya dapat dijadikan tolak ukur terhadap konflik-konflik pertanahan lain yang berkait dengan pembebasan tanah untuk akses pembangunan. Di samping itu, semoga konflik-konflik serupa tidak terjadi lagi di era reformasi ini, sehingga rakyat tidak jadi korban kebijakan-kebijakan yang mengesampingkan hak-hak rakyat.*

DAFTAR PUSTAKA

- Awal pengoperasian Suramadu Gratis*, *www.suramadu.com*, 15 May 2009.
- Brewer, M B., dan Norman, M., *Intergroup Relation*. Buckingham: Open University. 1996.
- Brown, R., *Prejudice : Its Social Psychology*. USA: Blackwell. 1995.
- De Jonge, H., *Madura dalam Empat Zaman: Pedagang,Perkembangan Ekonomi, dan Islam*. Jakarta: Gramedia. 1989.
- Fakih, M., *Sesat Pikir, Teori Pembangunan dan Globalisasi*. Yogyakarta: Insist Press. 2001.
- Faturochman., *Keadilan Perspektif Psikologi*. (Yogyakarta: Kerjasama Unit Penerbitan Fakultas Psikologi UGM dengan Pustaka Pelajar. 2002).
- Fisher, S. dkk., *Mengelola Konflik, Keterampilan dan Strategi Untuk Bertindak*. Jakarta: SMK Grafika Desa Putra. 2001.
- Hendricks, W., *How to Manage Conflict*. Terjemahan. Jakarta: Bumi Aksara, 2001.
- Jawa Pos, Pembangunan Suramadu Langsung Start. *Jawa Pos*, 20 Agustus 2003.
- Jawa Pos, SK Dibuat Suharto, Pembangunan Dimulai Megawati. *Jawa Pos*, 21 Agustus 2003.
- Oakes, P.J., S dkk., *Stereotyping and Social Reality*. USA: Blackwell. 1994.
- Miall, H. dkk., *Resolusi Damai Konflik Kontemporer, Menyelesaikan, Mencegah, Mengelola, dan Mengubah Konflik Bersumber Politik, Sosial, Agama, dan Ras*. Jakarta: Raja Grafindo Persada. 2002.
- Muthmainnah, *Jembatan Suramadu: Respon Ulama Terhadap Industrialisasi*. Yogyakarta: LKPSM. 1998.
- Paul, P., *Cambridge International of English*, Cambridge: CUP. 1995.
- Subaharianto, A. dkk, *Tantangan Industrialisasi: Madura: Membentur Kultur, Menjunjung Leluhur.*, Malang: Bayumedia Publishing. 2004.
- Tajfel, H. *Experiments in Intergroup Discrimination*. Scientific American. 1978.
- Tarrow, S., *Power in Movement Social Movements Collective Action and Politics*. Cambridge: University Press. 1994.
- A. Said Hasan Basri, S.Psi., M.Si.** adalah Dosen Jurusan BKI Fakultas Dakwah dan Komunikasi UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta